

## 監査役・いたさんのオピニオン No. 13

<2016年12月 日本経営倫理学会・ガバナンス研究部報告>

### 内部統制における過剰対応と二つの内部統制制度の統合

#### ～形式的でなく実効的な内部統制を支援する制度への見直し

2016. 12. 16 板垣隆夫

※本稿は、監査懇話会 理事 板垣隆夫が過去に書き溜めた原稿を公開するものです。  
※本稿は筆者個人の意見を記したものであり、一般社団法人 監査懇話会の公式な見解とは必ずしも一致致しません。

#### <はじめに～問題の所在>

2006～2008年頃の内部統制ブームの後、IFRSからコーポレート・ガバナンスへと社会的関心は移り、内部統制はすっかり忘れ去られた観があった。しかし、最近再び内部統制に注目が集まっている。その要因の一つは、相次ぐ企業不祥事によって投げ掛けられたコーポレート・ガバナンスと内部統制、とりわけ財務報告に係る内部統制の実効性に対する疑問であった。東芝事件を契機に金融庁が設置した「会計監査の在り方に関する懇談会」において、委員から「形骸化」の言葉が語られ、「内部統制報告制度がどうして機能しないのかということをも是非検討していただきたい」との要望が出された。その結果、提言には「内部統制報告制度の運用状況については必要な検証を行い、制度運用の実効性確保を図っていくべきである」との文言が織り込まれた(H28. 3. 8 提言「会計監査の信頼性確保のために」P. 13)。

その一方で、平成26年会社法改正では、内部統制システム関連の規定の充実強化が図られた。とりわけ、事業報告及び監査報告の対象に内部統制システムの運用状況が加わったこと並びに企業集団の内部統制が省令から法律へ格上げされたことの影響が注目されている。また近年の裁判において、取締役の内部統制システム構築責任及びそれに関わる監査役の監視責任を問う判断が増加している点も見逃せない。社外を含む会社役員が内部統制システムの構築・運用とその監視に取り組むことの重要性はますます大きくなっている。

こうした状況の中で、改めて問われているのは、形式的ではなく実効的な内部統制をどう構築・運用するのか、そしてそれを促進・支援する内部統制制度はどうあるべきかの問題である。内部統制の原点に立ち返りつつ、またこの間の内部統制をめぐる環境の大きな変化をも踏まえて、以下検討を行いたい。その上で、現在の内部統制制度の見直しを提案する。

予めご了承願いたいのは、本稿で論じるのは実務家の立場からのあるべき「内部統制制度論」の探求であり、現在存在する二つの内部統制制度の相違を詳細に解明する「解釈論」ではないことである。したがって、会社法の内部統制と金商法の内部統制をめぐる論じられる同質論や異質論などの論議は、それ自体は興味あるテーマとしても、本稿では扱わない。

### I. 一つの内部統制と二つの内部統制制度

まずは、基本的な事項を確認しておきたい。

#### I-1 内部統制とは

内部統制の定義は様々あるが、我が国における標準的な理解と考えられる、企業会計審議会「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準並びに財務報告に係る内部統制の評価及び監査に関する実施基準（以下「意見書」という）」での定義は下記の通りである。

「内部統制とは、基本的に、業務の有効性及び効率性、財務報告の信頼性、事業活動に関わる法令等の遵守並びに資産の保全の4つの目的が達成されているとの合理的な保証を得るために、業

務に組み込まれ、組織内のすべての者によって遂行されるプロセスをいい、統制環境、リスクの評価と対応、統制活動、情報と伝達、モニタリング（監視活動）及びIT（情報技術）への対応の6つの基本的要素から構成される。」

これは、2008年にスタートした内部統制報告制度の実施のために制定された日本独自の基準であるが、基本的に国際標準である「COSO内部統制フレームワーク」に準拠した定義である。ここで、自らの監査の実務経験も踏まえて、内部統制に関して基本事項として確認しておく必要があると思われるのは、下記の諸点である。

- ①内部統制は、そもそも企業経営者が自らの合理的な経営管理の観点から自主的・主体的に企業内部に設けるものである。内部統制自体は各企業一つ存在するものであり、それに関する評価・開示制度として会社法と金融商品取引法の二つの内部統制制度がある。
- ②二つの制度の存否に関わらず、経営者は適正な内部統制を構築・運用する義務があり、それを怠った結果会社に損害を与えた場合は善管注意義務違反となる。これは、機関設計の如何、上場会社か否か、大会社か否かを問わずすべての株式会社に当てはまる。ただし、どのような内部統制システムを整備するかについては、取締役に応じた裁量が認められ、義務違反の審査には経営判断の原則が適用される。
- ③内部統制は、「業務に組み込まれ、組織内のすべての者によって遂行されるプロセス」という不定形の動的なものであり、かつ一旦構築すれば済む固定的なものではない。PDCAサイクルに基づき、絶えず改善・見直しを行うことが必要である。
- ④内部統制は、あくまで健全で効率的な事業運営を支援するための手段・道具であり、目的ではない。しかし、ややもすると内部統制自体が自己目的化して、本来の円滑な事業運営を阻害することがある。
- ⑤歴史的に、財務諸表監査の手法である「試査」の前提及び従業員不正を発見する経営者の内部牽制システムとして発展してきた。今日の内部統制は、従業員不正のみならず経営者不正にも対処できる内容が求められており、ガバナンスの中核としての機能が要請されている。

## I-2 内部統制制度とは

我が国には、会社法の内部統制システム制度と金融商品取引法の内部統制報告制度という二つの法定の開示制度がある。これらは、共に評価・開示制度で、目的は①株主・資本市場への企業の内部統制に関わる適正な情報の開示と②それを通しての経営者による内部統制の向上の取り組みの促進・支援であり、もって企業に対する資本市場及び株主を始めとしたステークホルダーの信頼を確保することにある。

「意見書」が述べるように、「具体的に内部統制をどのように整備し、運用するかについては、個々の組織が置かれた環境や事業の特性等によって異なるものであり、一律に示すことはできないが、経営者をはじめとする組織内のすべての者が、ここに示した内部統制の機能と役割を効果的に達成し得るよう工夫していくべきものである」。したがって、本来は内部統制の具体的な内容を法で一律的に規制すべきものではない。あくまで、制度は評価と開示の規制にとどまる。しかし、現実には制定された法制度は経営者が主体的に構築すべき内部統制の内容にまで影響を与えることになる。

### (1) 会社法の内部統制システム制度

大会社については、取締役会で内部統制整備の基本方針の決議を行ない、その決定の概要と構築・運用状況の概要を事業報告に記載し、監査役にはその相当性を監査し監査報告書に記載する

ことを求めている。会社法施行規則で、内部統制整備の基本方針に掲げる項目は例示的に規定されているが、具体的内容まで規制したものではなく、取締役の裁量に任されていると考えられる。会社法の開示制度は、内部統制整備のPDCAを適正に実施することを求め、整備や評価の具体的内容まで立ち入っていない点及び評価・監査を取締役会による整備・運用状況の評価及び執行部から独立した内部機関である監査役による監査に委ねている点で、内部統制の本来の趣旨に適合的した仕組みと言える。

ただ、会社法では内部統制（システム）という文言自体は使用されておらず、「取締役の職務の執行が法令及び定款に適合することを確保するための体制その他株式会社の業務並びに当該株式会社及びその子会社から成る企業集団の業務の適正を確保するために必要なものとして法務省令で定める体制」と規定されている。このことが、会社法の内部統制システムがあたかも国際標準の内部統制とは別な体系との印象を与えている。確かに、会社法立法担当者によれば会社法内部統制はCOSO報告と直接的な関係性は持たないが、会社法施行規則で規定された内容は、COSOの影響を濃厚に受けており、表現法は異なっても実質的に多くの部分で重なっている。それはそもそもCOSOフレームワーク自体が、何か新しい概念を創ったのではなく、歴史的に蓄積された理論や経験を整理して、分かり易く評価基準として再構成したものであることからすれば、当然の帰結と言える。

## (2) 金商法の内部統制報告制度（J-SOX）

内部統制報告制度は、米国のSOX法に倣って制定されたことから、一般的にJ-SOXとも称せられる。その制定の背景には、内外の企業不祥事の頻発による企業不信の蔓延があった。米国のエンロン、ワールドコム、我が国では、カネボウ、日興コーディアル、西武鉄道やライブドア等の事件が起きた。財務報告への信頼を回復するために、公的規制已む無しとして導入されたものである。

内部統制報告制度においては、百数十ページにも及ぶ「意見書」によって、内部統制の基本的考え方や経営者が整備すべき内部統制の内容、経営者評価及び監査人監査の方法が詳細に記述されている。このことによって、金商法内部統制という独自の体系的仕組みがあるかの如く受け取られている観がある。しかし、詳細に読めば、法的に規制しているのはあくまで評価・監査・開示の方法だけであることが分かる。ところが、現実には監査法人の過剰対応もあってあたかも整備すべき内部統制の中身まで立ち入って規制されているという誤解が広がった。敢えて言えば、内部統制の何たるかを経営者等企業関係者に徹底させる必要性からの、ある意味緊急避難的対応がもたらした避け難い誤解であったと理解すべきであろう。

後述の通り、監査レベルの内部統制報告制度を採用しているのは米国と日本だけであり、二つの制度が並列して存在しているのは日本だけである。本制度が対象とする内部統制は、財務報告に係る内部統制に限定されており、その点が内部統制全般を対象とする会社法との違いと言われるが、必ずしも正確ではない。実際には財務報告に係る業務プロセスのみの評価にとどまらず、コーポレート・ガバナンス領域や販売、物流、製造領域まで相当広い領域が評価対象となっている。企業組織の大部分の活動が、最終的には財務報告に関わっている以上、当然の帰結である。

## II. 内部統制における過剰規制としての過剰統制の問題性

ここで、過剰統制の問題を取り上げる理由は、①内部統制報告制度そのものが過剰統制の典型例であること、②本来法規制に馴染まない内部統制を制度化することにより形式化・形骸化の危険性を常に孕んでおり、かつ現実にそれが進行していること、③形骸化批判に対して、運用の更なる厳格化＝過剰規制を求める動きが顕在化していることにある。

### II-1. 過剰規制とは何か

過剰規制とは、一般的に法律等による規制の目的や趣旨に照らして、必要な範囲や程度を超えた規制を指す。本来必要のない規制を行うことにより、結果として個人や企業の活動の自由な展開を阻害することになり、社会的ロスや損害を発生させ、ひいては規制そのものの信頼性を低下させる。古今東西、事例は枚挙に暇がないが、古くは生類憐みの令や禁酒法、近年では個人情報保護法、建築基準法や貸金業法で過剰規制との指摘がある。多くの場合、不正事件等不祥事を契機に規制が強化された結果、過剰規制が発生する。よく言われる「不祥事が悪法を作る」という言葉は、こうした事情を指している。

現在金融庁が策定を検討している監査法人のガバナンス・コードも、監査法人の構造改革という意味で趣旨は理解できるが、その内容と運用次第では意図に反し過剰規制となる懸念がある。現状でも管理・報告業務に追われて疲弊状態にあるといわれる一線の公認会計士に、更なる管理締付け強化により過度な負担を負わせ、結局は本来の監査業務が疎かになるという本末転倒の結果となる危険性がある。

## II-2. 過剰統制の問題性

ここでいう「過剰統制」とは、企業の内部統制における、必要な範囲と程度を超えた行き過ぎた統制のことである。法制度自体に起因する「過剰規制」と法や制度の求める範囲を越えた「過剰対応」がある。いずれも、必要性や重要性に欠ける統制、形式的であって実質的でない統制、誤ったリスク評価に基づく的外れな統制や費用対効果の低い統制が、本来の目的である健全で効率的な経営を阻害するという問題が生じる。

重要なのは、統制が形式的に整備されているかではなく、重要なリスクが正確に把握され、対策＝統制がとられているかにある。限られた経営資源の中で、そうした実効性の低い統制に資源投入するということは、まずは①当該業務の効率性を妨げることになり、更に重要なことは②些末なことに目を逸らされて、肝心なより重要なリスクの見逃しに繋がる。結局は、経営資源を浪費し、企業とステークホルダーの双方にとって不利益をもたらす。

## II-3. 過剰統制はなぜ起きるか

### (1) 「過剰規制」としての過剰統制

- ①不正を働く経営者は、経営者全体から見ればごく一部の者にすぎないが、その一部の出現を防ぐための制度が他の多くの善良な経営者にまで適用されてしまう。
- ②ある時期に必要であった規制が、状況が変わったにも拘わらず維持され、過剰規制となる。一般的に一旦制定された法制度はその必要性がなくなっても維持、継続されがちである。「規制緩和」が絶えず提起され続ける必要がある理由はここにある。

### (2) 「過剰対応」としての過剰統制

- ①例えば、親会社レベルの内部統制をグループ全体に整備していこうとするが、親会社のレベルが高度過ぎて、子会社にとっては「身の丈に合わない」内部統制となる。
- ②内部統制報告制度スタート時の監査法人のように、規制当局の意向や真意を過度に慮った結果、自らの身を守るために必要以上の対応を企業に求める。

### (3) 内部統制原理主義的思考

内部統制の諸原則を金科玉条の如く扱ったり、現実を離れて概念を独り歩きさせる思考傾向である。内部統制報告制度導入時に、「内部統制原理主義者」と揶揄される人たちの存在が問題となった。こうした思考は、行政にも、監査法人、企業監査部門にも存在する。「職務分掌」「内部牽制」「非業務執行役員の業務執行禁止」「モニタリングの自己監査回避」「統計的サンプリング適用」「リスク低減」等々は重要な基本原則であるが、その適用範囲は業務の規模、態様、対応コストなどの諸条件に応じて決められるもので、機械的に適用できるものではない。「リスク低減」がい

つの間にか「リスクゼロ」への要求にエスカレートすることもある。また、文書や証跡の作成、管理など、本来業務には不要な監査のためだけの作業の過度の要求は、業務の効率性と有効性を阻害するおそれがある。原理主義が、例えば監査法人の自己保身、そのためのアリバイ作りと結びつくと深刻な事態を招く事例は、内部統制報告制度導入時に散見された。

## II-4. 過剰統制の具体的事例.

### (1) 統制活動の過剰

- ①現場レベルでいえば、業務の何でもルール化・マニュアル化、何でも文書化する傾向。結局は覚えきれない、守られないという一方で、現場の創意工夫を損ない、業務処理が硬直化して柔軟な対応ができなくなる。
- ②企業集団の内部統制でいえば、大会社である親会社の規程や業務ルールを規模、業態、歴史の異なる子会社へ画一的に適用して押付ける例が典型である。例えば各種委員会の設置を子会社に求める（コンプライアンス委員会、内部統制委員会、リスク管理委員会等々）。小規模な会社であれば一つの委員会で総てこなすことは可能であり、そもそも委員会が必要かも分からない。

### (2) モニタリング＝監査の過剰

- ①まずは、監査の重複の問題がある。企業内で実施される各種監査、即ち監査役監査、会計監査、内部監査、内部統制経営者評価、監査人の内部統制監査、ISO監査（品質・環境・ISMS）等々。現場では監査疲れの声がよく聞かれる。監査役監査と内部監査、会計士監査との連携による効率的な監査が求められる。
- ②更には、監査の質の問題がある。監査で些末な問題を取り上げては、指摘事項に挙げて、改善対策を要求し、結局余計な仕事を増やしてしまう。これで、監査の実績を上げたと自己満足する。監査担当者の本当の力量が問われることになる。

## III. 内部統制制度はなぜ見直しの必要があるのか<その1>内部統制を取巻く環境の変化

### III-1. CGコードを始めとした企業統治改革

CGコードでは、ガバナンスに比して内部統制は十分に上げられているとは言えず、このことが守りのガバナンスを軽視しているとの批判を生む一因となった。とは言え、CGコードは様々な側面で内部統制にも大きな影響を及ぼしている。

#### (1) 攻めのガバナンス」と「守りのガバナンス」の両立、効率的経営の実現

CGコードでは、日本企業の収益力の向上のための「攻めのガバナンス」が前面に打ち出されているのが特徴である。しかし、「攻めのガバナンス」による経営のチャレンジ、積極果敢なリスクテイクを図る意思決定を保障するためにも、経営判断の原則に基づく合理的な意思決定、コンプライアンスとリスク管理を中心とした内部統制などの「守りのガバナンス」の確保がますます重要になってくる。同時に、収益力の向上のためには、効率的な経営が不可欠であることは言うまでもない。それは、守りのガバナンスや内部統制も例外ではない。いわゆる「過剰統制」の是正を含めた内部統制の在り方の再点検が求められている。

#### (2) 内部統制や内部監査への依拠の増大

また、この一連の改革の重要な柱は、上場会社での複数の社外取締役の実質的義務付けである。監査等委員会設置会社の導入もそれに連動している。このことは、内部統制や内部監査への依拠の増大をもたらす。また監査役や社外取締役などの非業務執行役員のコラボレーションによる監査・監督の実効性の確保がより求められるようになった点も見逃せない変化である。

#### (3) 細則主義的規制から原則主義アプローチへ

更に、CGコードにおいて「プリンシプルベース・アプローチ」と「コンプライ・オア・エクスプレイン」原則が採用されたことも重要である。ここでは企業が主体性・自律性をもってガバナンス体制を構築し、説明責任を果たすことが求められる。すなわち内部統制報告制度に典型的な細則主義的規制ではないということである。もちろん法令やルールによって規制することが必要な領域はあるが、そうでない領域はよりソフトな規律に任せるということであり、内部統制というのは正しくそれに適合した領域の典型である。

### Ⅲ-2 会社法改正による内部統制の拡充～会社法内部統制対応の比重アップ

内部統制を取り巻く環境の変化で次に重要なのは、会社法の内部統制に関する規定が拡充されたことである(内部統制システム決議の内容として改正前の10項目が18項目に増加)。中でも、①企業集団内部統制の重視、②監査役監査環境の整備、③内部統制の運用状況の開示と監査が主要なポイントである。ここで重要なのは、構築状況のみならず運用状況の評価が、取締役会と監査役に求められることである。内部統制報告制度では、経営者評価として内部監査部門が中心になって運用状況が評価されてきた。実は日本監査役協会の監査役監査基準では、以前から運用状況の監査を行うことが規定されていた。しかし、多くの会社では内部統制の運用状況の評価と監査は体系的には実施されず、内部統制報告制度の報告を確認することで代替されてきたと思われる。今回法令で規定された運用状況の評価・監査を真面目に行うとすれば、一定の資源投入を伴う新たな取組みが必要となる。

### Ⅲ-3. 不祥事に対する役員の法的責任追及の厳格化

内部統制をとりまく環境の変化で見逃せないのは、裁判所による企業不正に対する監査役を含む役員への責任追及がより厳格化していることである。それは、事後の見逃し責任と事前の内部統制整備責任の両面からの追及である。更には、不正リスク対応基準の策定によって会計監査人と監査役の連携の一層の深化が求められ、その結果見逃し責任の追及はより厳格化することは避け難い。また子会社を含む企業集団の内部統制システム構築の責任を問われるケースも増えており、今後その傾向はより強まると予想される。こうした一連の動きの中には、「セイクレスト事件」判決のようにあまりに厳しく不条理な責任認定と考えられるケースも存在するが、行政・司法・社会の目がより厳しくなっている現実を踏まえた対応が必要となっている点是否定出来ない。

### Ⅲ-4. 一連の不祥事が明らかにした重要な教訓

東芝事件を始めとした近年の一連の企業不祥事の重要な教訓は下記の通りであり、内部統制の在り方にも大きな影響を与える。

- ①ガバナンスと内部統制の横断的な監視が必要であること。
- ②制度と運用と経営者倫理の三位一体の取組みが不可欠であること。
- ③監査機能が実効性を持つためには、三様監査の連携の深化が決定的に重要であること。
- ④いずれの機関設計であっても、形式でなく実効性こそが肝要であること。

## Ⅳ. 内部統制制度はなぜ見直しの必要があるのか <その2>抱える問題と課題

日本の内部統制とそれを支える制度は、こうした環境の変化に対応し得るものになっているか。正直言ってノーと言わざるを得ない。日本の内部統制が抱える問題と課題を改めて検討する。

### Ⅳ-1 二つの内部統制制度の並列

多くの国では何らかの形で会社が内部統制の整備状況を評価・開示し、第三者(会計士)がチェックする制度は存在しているが、二つの内部統制制度が並列で存在しているのは、日本だけである。当然制度対応上の重複や非効率性が発生している。元々米国SOX法が制定された後、各国で同様の制度の導入が検討されたが、結局実際に導入されたのは日本の外は韓国、中国など数か国だけであった。更に、監査人が財務諸表監査と同じレベルで監査する制度は米国と日本だけ

である。

#### IV-2 金商法内部統制報告制度の功罪、その形骸化

2008 年度にスタートした内部統制報告制度は、日本の内部統制の発展に大きな役割を果たしたことは正当に評価されねばならない。その一方で、企業不祥事が惹き起した資本市場システムと企業への不信感を払拭するために、緊急避難的に米国型の制度をそのままではないとしてもほぼ模倣した形で導入したことに由来する制度自体の弱点、問題点は否定し難い。

##### (1) 導入がもたらした効果

- ①従来、公認会計士や内部監査人など一部の専門家だけに知られていた内部統制の概念や考え方を、経営者を始めとした企業関係者に一気に広めた。
- ②企業内で存在感が薄いとされていた内部監査部門の拡充・強化に大きく寄与した。合せて、それまで殆ど存在しなかった内部統制整備を担当する内部統制推進部門の設置が進んだ。
- ③経営者不正への対応が制定の契機であったことから、経営者自身が評価対象になった。このことから、内部監査部門の経営者からの独立性が課題として認識され始めた（レポーティングラインのデュアル化の提起）。
- ④統制環境（経営者の倫理観や企業風土など）の評価・監査を通して、ガバナンスと内部統制が切り離し難い密接な関係にあることを示した。
- ⑤連結ベースの財務報告に係る内部統制を対象としたことにより、海外を含む企業集団の内部統制の整備が重要課題と認識された。
- ⑥運用状況の評価が重視されたことから、内部統制の構築だけでなく、運用面まで経営者が責任を持つ必要があることが意識付けられた。
- ⑦多くの企業で経営者評価を内部監査部門が担い、監査人（監査法人）が導入アドバイス業務と監査を担当したことから、内部監査部門と監査人との関係が飛躍的に緊密化した。

上記のような重要な効果をもたらす役割を果たしたことから、制度の目的の半ばは達成し、単独の制度としての任務は完了したと評価できるのではなかろうか。

##### (2) 問題点

###### A. 導入初期に指摘された問題

導入検討の初期から、当制度の問題点は多々指摘されてきた。多大な人的・費用的負担を強いられた経営者からの反撥・批判は強かったが、これは当然想定される反応であった。むしろ留意すべきは、会計学者・会計士や法学者・弁護士が概して好意的な受け止め方であったのに対して、経営全般の業績や効率性の向上を検討対象とする経営学者及び内部統制の仕組みと現場業務の双方を良く知る内部監査部門責任者が共に強く批判したことである。内部監査人の批判例としては日本内部監査協会 C I A フォーラムの諸報告が参考となる。

(<http://www.iiajapan.com/kenkyu/forum/report.html>)

経営学者の典型的な批判例としては、加護野忠男・吉村典久による以下の問題点の指摘がある（「内部統制と会社統治」『コーポレート・ガバナンスの経営学』第 11 章）。

- ①「過大なコストに対して効果が限定的である
- ②ソフトな統制がうまく機能している日本では無用の長物となる可能性がある
- ③官僚主義的な組織運営を助長する
- ④提案制度によってルールを継続的に改善している日本企業の強みを弱体化する

## B. 現時点で指摘される問題

企業の実務現場では、制度導入当初の混乱も落ち着き、一定の簡素化が図られて、制度運営はルーティン作業として定着化しているというのが実感であろう。その反面で、そもそも抱えていた制度の本質的弱点が、導入当初の緊張感が失われマンネリ化していく中で露呈、拡大し、制度の形式化、形骸化が進み、実効性を失いつつあるという問題に直面している。

### <現象面での問題点>

#### (1) 費用対効果の低さ

内部統制報告制度は、当初あまりにも人的・予算的負担が大き過ぎて、費用対効果の点で問題が大きいとの批判を受けてきた。その結果、2011年に簡素化・効率化のための制度見直しが行われた。しかし、真面目に対応している大部分の企業では、今もなお相当大きな資源が固定的に投入されており、それに見合う効果への疑問は解消していない。その結果、一部の企業では費用削減を狙った手抜きによって、制度の空洞化が進行しているおそれがある。

#### (2) 制度の実効性への疑問～後出しジャンケン

基本的な問題は、制度自体の実効性に疑問があることである。本来は内部統制の有効性を事前に評価する制度であるにもかかわらず、不祥事が発生した後の後付けで、「開示すべき重要な不備」を記載した訂正内部統制報告書を提出する例が極めて多い。このことは即ち、相当の時間と人員を投入して評価、監査して「有効」となったものが、後でやはり「開示すべき重要な不備」があったとシャッポを脱ぐわけだから、「評価」自体が有効でなかったということになる。もちろん些末なミスや不備は発見されるから一定の意義はあるとしても、投下資源に見合うだけの効果がないことを意味する。特に経営者が主導する経理不正には殆ど無力と言われる。それは細かく規定された評価手法を含めた制度自体の形式主義に基本的問題がある。一方、制度擁護派からは、簡素化（コストダウン）の行き過ぎによって手抜きが横行したことにより実効性が低下したので、より厳格な運用強化が必要との意見がある。また、訂正報告書を出せば済んでしまうことがおかしいので、虚偽報告として何らかのペナルティを課すなどの事後規制を強化すべきとの意見もある。いずれにしても、立場は異なれども、内部統制報告制度の形骸化は大方の関係者の共通認識と言えるであろう。今次の東芝の不適切会計問題を契機に内部統制報告制度の存在意義を問う声が挙がっているのも当然である。

#### (3) 啓蒙的意義の低下

さらに、重要な問題として、社内的に関心が低下し、内部監査等の一部の人だけの専門的作業に矮小化されているとの指摘がある。本制度が導入初期に果していた、企業全体に内部統制への理解を深めるといった啓蒙的意義が失われているということである。むしろ、内部統制は難しく取っ付き難いものという誤解を生む原因の一つとなっているおそれさえある。

### <制度が抱える本質的問題点>

#### (1) 財務諸表監査と同等レベルの「監査」の義務付け

本来外部評価に馴染まない内部統制に対し、財務諸表監査と同等レベルの監査人による「監査」を義務付けたことに無理があった。そのため、主体的であるべき経営者評価が監査人の監査を受けるために適合した評価に矮小化された。前述の通り、当時米国の制度化を受け多くの国が内部統制制度を検討したが、実際に導入されたのは数か国にとどまり、しかも米国と日本以外は監査でなくレビューレベルにとどめた。内部統制が財務諸表監査の試査の前提として実施されてきたことから、監査人が内部統制の有効性評価を監査するのは当然と看做されたことが、根本的な問題であった。監査人はあくまで、監査手法の選択のために限定された範囲で内部統制評価をするだけであり、内部統制全体の有効性評価とは基本的性格が異なる。にもかかわらず、監査レベルの保証を要求される監査人は、どうしても形式的、画一的、定量的な評価に陥ることになるのである。

## (2) 専門的な財務諸表監査の手法の採用

上記に伴い、内部統制監査では財務諸表監査の手法が数多く採用されると共に、経営者評価においても同様の手法が要求された（統計的サンプリング、サンプルの賞味期限、アサーション（監査要点）の設定、ウォークスルー、リスクコントロールマトリックス（RCM）等）。また企業に対しては監査に対応するための文書の作成が求められた。（いわゆる3点セット～「業務記述書」、「RCM」、「業務フロー図」）。これらのことは、経営者評価に際して煩雑な手法や作業を強いることになり、結果として多大な費用を発生させる要因となったばかりでなく、折角「組織内のすべての者によって遂行されるプロセス」として理解され始めた内部統制を、一部の人間だけが理解できる難解な代物に変質させたのである。

## (3) 三様監査の要となるべき監査役的位置づけの不在

内部統制報告制度の中では、監査役（含む監査委員、監査等委員）には正当な位置づけが与えられていない。経営者評価の統制環境の評価対象として現れるのみである。一方、監査役は会社法の取締役の執行監査の一環として財務報告に係る内部統制を含む内部統制全般の監査を行うが、内部統制報告制度に関しては極めて限定的にしか関与していない。経営者評価及び監査人監査は、膨大な文書と複雑な手続きに基づいて実施されており、監査役がその評価の内容に立ち入ってその妥当性を監査することは極めて難しく、現実に殆どの企業では監査役は積極的に参画できていない。会社法内部統制の監査を担う監査役がただ報告を受けるだけで、本来の三様監査の要となるべき役割を果たせていないことは重大な制度的欠陥である。

## IV-3. 会社法内部統制～態勢の整備が追い付かない中での拡大強化

従来は、制度対応のための経営資源は主に金商法対応に投入され、会社法は取締役会決議の形式的フォローに留まっている会社が多い状況であったと思われる。一方、会社法で内部監査部門が法的に位置づけられていないことから、会社法内部統制評価での内部監査部門の役割や監査役との連携が不十分という問題がある。そうした中で、内部統制報告制度はそのままにして資源投入を続けながら、前述の会社法の内部統制の拡充強化が打ち出されても、対応が非常に難しくなる。もちろん、一部の先進企業では、既に監査役と内部監査部門の適切な連携による運用状況評価が実施されている事例もあるので、これらをベストプラクティスとして拡げていく必要がある。

## V. いかなる方向に見直す必要があるか

### V-1. 内部統制軽視論の克服

まず確認しておく必要があるのは、我々は内部統制を軽視したり、その規律を緩和することを目指すものではないことである。「所詮事業活動あつての内部統制で、事業環境が悪い以上内部統制どころではない」とか「監査役はとにかく何もしないのが会社への最高の貢献で、余計なことはしないで欲しい」と公言する経営者が、特に子会社・中小会社に未だに少なくないのも厳然たる事実である。そうした内部統制・監査軽視の化石的思考と有効に戦い克服するためにこそ、形式的な過剰統制を是正し、効率的で実効的な内部統制を構築する必要がある。

### V-2. 一部に見られる規制強化論

内部統制報告制度の形骸化の問題性が認識される中で、一部には制度を更に厳格化する方向での議論が行われている。過剰統制こそ問題にすべきなのであり、規制強化は更に形骸化を促進するだけであろう。

①不祥事が発覚した後で、内部統制訂正報告書を出した場合にペナルティを課す  
—虚偽報告として罰則適用や評価範囲の拡大義務を課す

②監査人の監査を現行のインダイレクト監査から米国と同様のダイレクト監査に変更

一般的にはダイレクト監査が一概に規制強化とはいえないが、日本の監査法人の体質からはほぼ間違いなく手続きの厳格化、煩雑化の方向に向かうであろう。

### V-3. どういう方向に見直しすべきか～6点の提起

それでは、どういう方向で内部統制制度を見直しすべきか。今までの記述と重なる部分が多いが、改めて下記の諸点を提起したい。何よりも、形式的でなく実効的な内部統制を支援する制度への見直しが求められる。

#### (1) 企業が規模や業容に応じて自主的に構築・運用することを重視する

内部統制は定量化して評価することは難しく、問題を定性的に把握して要因分析を行い、具体的な是正や改善を迅速に行うことによって、段階的に整備されていくものである。そのためには、内部統制の評価は内部のモニタリング部署による評価が主体であるべきで、外部からの形式的細則主義的評価の押付けは避けるべきである。ただし、第三者の目によるチェックが不要ではなく、客観的な評価と透明性を持った開示は必要である。その場合、監査証明のレベルを現在の監査から相対的に低いレビューに変更し、むしろ具体的問題点の指摘を監査人に求めることが重要である。

#### (2) 過剰統制を是正し、不断の見直しを行うPDCAの確立、

いわゆる「過剰統制」については、内部統制に関わる者が意識的にチェックし、自ら是正する責務がある。更に、事業環境の変化に伴って発生する新たなリスク、例えば海外不正リスク等の確に対応することが、実効性を確保する上で必須になる。そのためにも、PDCAサイクルを回し、不断の見直しを行う必要がある。

#### (3) 全社統制の重視と分かり易い業務プロセス統制評価

企業不祥事は、業務プロセスの不備に起因するよりは、いわゆる統制環境に起因して発生しているものが多いと言われることから、全社統制を主体とした評価とすべきである。また内部統制が幅広い人たちに支えられるためには、特別な専門知識がなくても理解可能な分かりやすい業務プロセス評価の方法を採用することが大切である。

#### (4) ガバナンスと内部統制の一体的整備により内部統制の限界の克服を目指す

「意見書」で述べられた内部統制の4つの限界の中でも重要なのは、「④経営者が不当な目的のために内部統制を無視ないし無効ならしめることがある。」である。そもそも内部統制制度の導入の契機が経営者主導の会計不正であった以上、「これは内部統制の限界です」と言って済まされる話ではない。経営者に対する規律たるコーポレート・ガバナンスと内部統制が一体的に整備・運用されることが、その克服のキーポイントになる。そのためには、①経営者を監視監督する監査役（監査委員）及びその他非業務執行役員の人事的独立性の確保、②内部監査部門の独立性確保、③三様監査及び非業務執行役員の連携の深化が決定的に重要となる。

#### (5) 監査役が要となって、内部監査部門と会計監査人が連携できる体制整備

いわゆる二つの内部統制制度において三様監査の関係はきちんと整理されずに、複雑に入り組んでいることが、三様監査の緊密な連携を妨げて非効率性を招く要因になっている。内部統制こそ、三様監査の最大の接点であり、連携の深化が求められる領域である。そのためには、三様監査会議の実効化と監査役と内部監査部門との指示命令を含むデュアルレポートラインの確立が必須である。

#### (6) 情報開示の充実強化・統合化

内部統制「制度」の基本的性格は「開示制度」という点にある。会社法でも金商法でも、何か特定の内部統制を義務付けたものでないのは共通しており、あくまで開示規制が基本である。ところが、肝心の評価や監査の結果については、重大な欠陥がない限りは、有効か否かが定型的な

決まり文句で表現されている場合が殆どである。本来の趣旨からは、各社ごとの状況に応じた定性的な問題点と課題の記載が必要である。これは、最近盛んに議論されている「統合報告書」「非財務情報の重視」とも一体で検討すべき問題である。

## VI. 二つの内部統制制度の統合

### VI-1 現行の制度の枠内での、二つの内部統制制度の統合的運用

まずは、現行の制度の枠内での、二つの内部統制制度の統合的運用が目指すべき方向となる。それでは、どの部分を統合的に運用することが可能で、効果的か。

下記の点での統合的運用が重要なポイントで、既に先進的な企業で実践されている。

- ①内部統制報告制度の全社的統制評価と監査役の内部統制監査の一体的運用
- ②〃の業務プロセス評価及び子会社評価と内部監査部門の業務監査の一体的運用

### VI-2 二つの内部統制制度の制度的統合の基本方向

最終的には二つの内部統制制度の制度的統合が目指される必要がある。

#### (1) 会社法内部統制制度をベースにした統合

基本的考え方は、対象範囲が広く、企業の主体性が重視されている会社法をベースに置いて、内部統制評価・開示・監査制度を制定することになるであろう。構築主体は取締役会、運用は業務執行部門、評価は内部監査部門、監査は監査役が担い、監査人が第三者的にレビューすることが合理的である。

#### (2) 内部統制報告制度（J-SOX）の長所を取り入れる

現行の内部統制報告制度の良い点は継承する必要がある。具体的には、下記の点を何らかの形で取り入れるのが妥当と思われる。

- \* リスクコントロールに着眼する評価方法
- \* 文書の活用（フローチャート、業務記述書）
- \* 第三者のチェック（会計監査人による監査でない「レビュー」のレベル）

#### (3) 内部統制報告制度の財務報告プロセスの監査は財務諸表監査と一体化させる

その一方で、元々内部統制報告制度の主眼であった財務報告プロセスの適正性の確保のために、現行の業務プロセス評価・監査の方法を維持しつつ、監査人の財務諸表監査と一体化させるべきであろう。

## 最後に～制度見直しをどう実現していくか

### (1) 制度統合を阻む壁

#### ①二つの官庁（法務省と金融庁）の面子と省益確保➤政治の出番

二つの制度統合を阻む最大の壁は、二つの官庁（法務省と金融庁）の面子と省益確保という役所特有の本能であろう。これは簡単な問題ではないが、まさにここが政治の出番であると強調したい。攻めのガバナンスと守りのガバナンスの両面を促進するものとして、成長戦略の重要な一環と位置付けるべきものである。最近金融庁幹部が「形式でなく実効性が重要」「三様監査の連携が重要」と発言しているのは、大いに歓迎されるべきものである。とすると、自らの所管する制度の見直しを躊躇すべきではない。

#### ②会社法学と会計学・監査論の壁、弁護士と会計士の壁、二つの内部統制の同質説と異質説

ただ、壁があるのは官庁だけではない。会社法学と会計学・監査論の壁、弁護士と会計士の壁も根強く存在する。学説上も二つの内部統制について同質説と異質説の二つの立場が並立しており、制度論に微妙な影響を与えている。我々としては、これらの壁を乗り越えた、あくまで企業現場の実態を踏まえた制度論議の展開を期待したいと思う。

## (2) 監査役が果すべき役割

最後に、内部統制制度において、監査役が果すべき重要な役割を強調しておきたい。

- ①常勤監査役（監査委員も含む）は実効的で効率的な内部統制システムの評価・監査の要となるべく積極的なイニシアティブを発揮すべきである。要となるのは監査役以外にはない。
- ②内部監査部門の統制環境監査や会計監査人の不正リスク対応は、監査役の取締役の職務執行監査と重なる部分が大きく、監査役のサポートが不可欠となる。
- ③全社の内部統制評価は特殊な専門的知識を要するものでなく、監査役の経営全般に関する識見が生きる領域である。その一方、個別のプロセス評価は会計監査人や内部監査部門監査に基本的に依拠して良く、監査役が細部まで立ち入る必要はない。プロセス評価の進捗状況を確認すること、そこで重大な不備が報告された場合は、その内容や改善策について確認し、必要に応じて監査報告に記載することが監査役の仕事になる。

## (3) 町田祥弘教授の制度統合の主張（『内部統制の知識 第三版』2015年）

町田青山学院教授は、企業会計審議会の専門委員として基準設定に関わった方である。町田教授が、会社法と金商法の内部統制制度の統合の必要性を『内部統制の知識第三版』で初めて言明されたことには大いに注目すべきである。

「今般会社法が内部統制の運用についても踏み込んだことで、両制度に係る企業実務の効率性を考えても、両者の統合的な対応を考えるべきときに来ているように思われます」

「今般の会社法改正では、取締役会が決定する業務の適正を確保する体制について、従来の整備状況だけではなく、運用状況の評価と監査も求められることになりました。整備状況であれば、企業内の法務部等によって対応することもできたかもしれませんが、内部統制の運用評価を仮に実質的に実施するとなると、内部統制報告制度の下で内部監査部門等において培われてきた内部統制の運用評価のノウハウが必要になるでしょう。」

「また、企業側だけではなく、制度としても、いつまでも会社法と金融商品取引法の両制度による別々の規制を課しているのは効率的とはいえません。少なくとも、上場会社である大会社については、統合的な内部統制の制度を検討する必要があると思われます。」

以上

### 【参考文献】

- ・企業会計審議会「財務報告に係る内部統制の評価及び監査の基準並びに財務報告に係る内部統制の評価及び監査に関する実施基準の改訂について（意見書）」。（2007年、2011年改訂）
- ・金融庁・会計監査の在り方に関する懇談会提言「会計監査の信頼性確保のために」（2016年）
- ・加護野忠男・吉村典久（2010）「内部統制と会社統治」、加護野忠男・ほか編『コーポレート・ガバナンスの経営学』第11章、有斐閣。
- ・町田祥弘（2011）「内部統制監査の課題と展望」、千代田邦夫、鳥羽至英編『会計監査と企業統治』（体系現代会計学7）、中央経済社。
- ・大塚和成、中村信男、柿崎環編（2015）『内部統制システムの法的展開と実務対応』青林書院。
- ・町田祥弘（2015）『内部統制の知識＜第3版＞』日本経済新聞出版社。
- ・八田進二、伊豫田隆俊、橋本尚（2016）『会計のいま、監査のいま、そして内部統制のいま—日本経済を支える基本課題とは？』同文館出版。
- ・CIAフォーラム研究会「経営に貢献する内部統制評価業務の「高度化」と活用」（月刊監査研究2016年9月）。